Nº 364
Fevereiro 2022
ISSN 1677-437X
Publicação do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil

37º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis – Maceió/AL

CURSO
COAF

NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO COMBATE AO CRIME

Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias

Realização: Escola Paulista da Magistratura com apoio da Corregedoria Nacional de Justiça

Revisitando o Princípio da Especialidade Objetiva – determinação de bens e direitos – coordenação com cadastros técnicos multifinalitários

Código Nacional de Matrícula – CNM (art. 235-A, LRP)

"Cresce o interesse nos dados e elementos informativos que se acham em cada registro e que podem ser tratados por meios eletrônicos. A informação prestada pelo Registro de Imóveis deve ser moderada? A resposta não é simples. Sempre será possível revelar a situação jurídica do imóvel, mas nem tudo o que deu causa à inscrição interessa à sociedade – p. ex., aquisição decorrente de uma separação litigiosa, a inscrição de um gravame, uma mudança de sexo etc."

SÉRGIO JACOMINO

5º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo

37º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS – MACEIÓ

A proposta de debates e discussões neste importante encontro é revisitar o princípio da especialidade objetiva em suas várias dimensões. Considero importante enfrentar esse tema, já consagrado, e que transitava de modo remansoso nas discussões técnicas do registro imobiliário. O chamado princípio da especialidade objetiva parece locar-se no lugar comum de todo aquele que se debruça sobre os temas ordinários do Direito Registral Imobiliário no enfrentamento das questões do dia a dia.

Gostaria de entroncar esse assunto com outro que me parece mais relevante ainda, que é a modificação dos meios pelos quais essas informações chegam ao cartório e pelos quais o registro imobiliário vai se projetar à pólis por meio da publicidade jurídica. Ou seja, as transformações que o *meio* vai produzir nesses dados, tradicionalmente tratados pela doutrina como dados de especificação e determinação do bem imóvel.

Quero fazer o entroncamento do tema com o Código Nacional de Matrículas, criado no bojo do art. 101 da Lei 13.465/2017, que incluiu o artigo 235-A da LRP:

> Art. 235-A. Fica instituído o Código Nacional de Matrícula (CNM) que corresponde à numeração única de matrículas imobiliárias em âmbito nacional.
>
> § 1º O CNM referente a matrícula encerrada ou cancelada não poderá ser reutilizado.
>
> § 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça regulamentará as características e a forma de implementação do CNM.

Em jornais de grande circulação nacional, o coordenador adjunto de gestão de cadastro da Receita Federal do Brasil, Wolney de Oliveira Cruz, afirmou que, "para cada registro feito, os órgãos responsáveis enviarão um extrato eletrônico ao Sinter, com dados sobre localização, planta, área construída, padrão do imóvel, valor venal do IPTU, do ITBI, alvará de construção e habite-se. Cada imóvel urbano ou rural será identificado por um código que será a *identidade* dentro do sistema. Este código é o chamado CPF do imóvel" [1].

Para cada ato de registro feito nos Cartórios de Registro de Imóveis, de acordo com o art. 5º do Decreto 8.764/2016, os oficiais deverão disponibilizar "à administração pública federal, sem ônus, documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado, na forma estabelecida pelo Manual Operacional".

O chamado "CPF do imóvel", como concebido, será uma espécie de chave única que congregará e organizará todas as mutações jurídicas do imóvel, aglomerando dados de caráter cadastral e registral. Aliás, essa sempre foi a ambição do Projeto SINTER: constituir o verdadeiro SREI – Registro de Imóveis eletrônico, regulamentando o art. 37 e seguintes da Lei 11.977/2009[2].

Com todo o respeito, é inadequada a apropriação da ideia de um "CPF imobiliário" para os fins colimados de gestão conjugada cadastral-registral. Cadastro não é Registro, nem vice-versa, embora, como sempre se reconheceu, ambas as instituições devam coordenar-se em plataformas interdependentes.

É preciso dar a César o que é de César

Por outro lado, sabemos não ser atribuição própria da Receita Federal do Brasil, órgão encarregado da administração dos tributos federais e do controle aduaneiro, a gestão territorial dos municípios brasileiros. A RFB não se preordena à constituição e gestão de cadastros imobiliários porque essa missão está endereçada à Administração Pública Municipal, a quem compete fazer a gestão territorial do município, e aos Estados, no âmbito de suas competências residuais e temas de direito urbanístico (CF, art. 24, I).

O inc. I do art. 30 da Carta de 1988 estabelece que compete aos municípios "legislar sobre assuntos de interesse local". O inciso VIII do mesmo artigo prevê que compete aos municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

1 V. DUNDER. Karla. *Vem aí o CPF do imóvel: entenda o que é e como vai funcionar.* R7, 18/6/2018. Acesso: https://noticias.r7.com/economia/vem-ai-o-cpf-do-imovel--entenda-o-que-e-como-vai-funcionar-18062018. Mirror: https://cartorios.org/wp-content/uploads/2021/07/2018.06.18-SINTER-cpf-do-imovel.pdf.

2 O projeto foi se modificando ao longo do tempo, mas é bastante impressivo o que figurava nos documentos seminais. Confira-se: JACOMINO. Sérgio. *Sinter – riscos e benefícios. In* Boletim do IRIB em Revista n.359, maio de 2019 p. 130 e seguintes.

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

A incidência de normas estaduais ou federais acerca de temas urbanísticos e de gestão territorial devem ser gerais, "em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional" [3].

Enfim, o cadastro é um instrumento da Administração Pública. Parece-nos inadequado que uma Secretaria da Receita Federal possa se encarregar de criar e gerir o cadastro imobiliário e, ademais, constituir-se no registro eletrônico imobiliário, ainda que reiteradamente se tenha negado que o projeto SINTER fosse, de fato, um registro jurídico.

A regulamentação do SREI pela Receita Federal?

No entanto, todos nós sabemos que o decreto que criou o SINTER trazia, em sua gênese, a ideia de regulamentação do próprio Registro de Imóveis eletrônico. Já escrevi sobre isso e mantenho, em arquivo pessoal, os textos que serviram de base à ideia original dos primeiros arautos da nova era cadastro-registral:

"O SINTER avocou para si a atribuição e a competência legal para criar e regulamentar, em todo o território nacional, o Sistema de Registro de Imóveis eletrônico. Assim estava redigida a epígrafe da minuta de decreto regulamentador: '[R]egulamenta o Sistema de Registro Eletrônico e institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER'" [4].

Todavia, os objetivos fundantes eram muito mais ambiciosos. Vejamos seus objetivos específicos de *normatização*:

Propor a regulamentação dos arts. 37 a 41 e art. 45 da Lei 11.977, de 2009, conforme Minuta do Decreto constante do Anexo I dessa proposição, objetivando:

- Implementar o Sistema de Registro Eletrônico de acordo com os padrões de interoperabilidade do governo eletrônico (e-Ping) e os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil) para transmissão e recepção de títulos, documentos e certidões eletrônicas;
- Criar o serviço de recepção dos Documentos Interoperáveis de Registro Eletrônico (DIRE);
- Criar um Repositório Nacional para armazenar todo o acervo registral do país;
- Criar o Código Nacional do Imóvel, identificador unívoco para cada imóvel do país;
- Estabelecer procedimentos de cópia de segurança dos documentos eletrônicos, efetivando o direito à propriedade previsto no art. 5º, XXII, da Constituição Federal mesmo em uma situação de completa destruição dos dados de uma serventia por qualquer motivo;
- Criar um Sistema de Informações Geográficas (SIG) que integrará as informações jurídicas constantes do Repositório Nacional com os dados cadastrais de imóveis urbanos e rurais[5].

Posteriormente, contentou-se com a regulamentação do disposto no art. 41 da dita Lei 11.977/2009. Ainda assim, é preciso ver que o sentido da norma não se compagina com os objetos explicitados no Decreto do SINTER. Uma coisa será o acesso aos bancos de dados do serviço registral imobiliário brasileiro (art. 41 da Lei 11.977/2009) que não pode ser o mesmo que constituir uma base exógena operada pela administração fazendária, promovendo uma espécie de simulacro de composição da situação jurídica dos bens imóveis (art. 5º do Decreto do SINTER).

Além disso, parece pouco convincente que o ato regulamentar se apoiasse, em linhas gerais, na competência regulamentar da União para baixar decretos e, especificamente, na alínea "a", inc. VI do art. 84 da Constituição Federal, que trata da "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". *Senza parole...*

Ontologias registrais – determinação objetiva, titular, tabular, subjetiva...

No âmbito do NEAR-lab (Laboratório do Núcleo de

3 ADI 478, rel. min. CARLOS VELLOSO, j. 9.12.1996, DJ de 28.2.1997.

4 Cfr. *Projeto Rede de Gestão Integrada de Informações Territoriais - Proposição de Projeto - Anexo I*
Proposta de Minuta do Decreto de Regulamentação do Sistema de Registro Eletrônico. Brasília: RFB, 18/4/2013. Acesso http://bit.ly/2stJ0a6.

5 JACOMINO. Sérgio. *SINTER – riscos e benefícios.* Op. Cit. nota 2, p. 132.

Estudos Avançados do Registro Eletrônico), vimos trabalhando a ideia de constituir uma malha semântica que estrutura e qualifica os elementos que integram e são consubstanciais às inscrições registrais.

É possível pensar na estrutura de dados que compõem o SREI como uma espécie de "grafo semântico" que interconecta os núcleos significativos do sistema – coisa, pessoas, instrumentos formais, direitos materiais, atos de inscrições etc. Falamos, então, no contexto do SREI, de ontologia objetiva, subjetiva, titular, legal-material (títulos em sentido material) e tabular.

Especialidade é a qualidade do que é especial.

Especial é o que é próprio, singular, específico. O que diz respeito a uma coisa em particular – não geral – espécie, não gênero.

"O princípio de especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individuado". (Afrânio de Carvalho).

Na clássica lição de Afrânio de Carvalho, "especializar" é individuar o objeto do direito (no nosso caso, o bem imóvel) e as dívidas garantidas por um direito real[6]. A especialidade tradicionalmente vista por todos nós como **especialidade objetiva**, aponta à coisa, ao objeto do Direito, que é o bem imóvel nos termos dos artigos 79 e 80 do Código Civil. Já a especialização da dívida, garantida por um direito real, é igualmente tradicional.

Entretanto, hoje expandimos o conceito e alcançamos certos desdobramentos da tal "especialidade". Eu fiz aqui algumas pequenas anotações para contextualizar o assunto.

Princípio de especialidade – desdobramentos

- Especialidade objetiva diz respeito à coisa, bem imóvel (arts. 79 e 80 do CC). LRP: art. 176 e art. 225.
- Especialidade subjetiva diz respeito às pessoas titulares de direitos.
- Especialidade do título formal diz respeito ao título em sentido formal. LRP: art. 221.
- Especialidade do título material – ou especialidade do fato ou ato inscritível. LRP: art. 167.
- Especialidade do objeto da inscrição: da dívida garantida por direito real. "Especificação" da coisa dada em penhor, anticrese ou hipoteca (inc. IV do art. 1.424 do CC), por condições acessórias do negócio jurídico – ex. n. 11, II do art. 167 da LRP.
- Especialidade da inscrição. O ato de inscrição é um ato de "transcriação". Ex.: Interpretação da vontade das partes, independentemente do *nomen juris* (denominação legal de um ato, um fato ou um instituto jurídico). (v. art. 112 do CC).
- Especialidade da publicidade registral. LRP: arts. 16 e 19.

Há a **especialidade subjetiva** que diz respeito à determinação do sujeito de direitos que figura posicionalmente na trama registral, da "parte", como é qualificado na dicção da própria lei, aquele que figura no Registro de Imóveis como titular de direitos (art. 11 da LRP e outras tantas pelo corpo legal).

Mas também há uma **especialidade do título formal**. É necessário que se especialize o título, há um elenco de títulos, em sentido formal, que têm ingresso no registro, nos termos do artigo 221 da atual LRP. Os antigos livros de registro distinguiam os títulos em sentido formal e título em sentido material (forma e causa de aquisição dos direitos reais).

Alguns autores se debruçaram sobre a ideia de títulos em sentido formal. São principalmente as escrituras tabelioas, os instrumentos particulares, os títulos de extração judicial, os títulos administrativos. Há toda uma categorização desses títulos, que já veio bem desenvolvida e estabelecida na doutrina do início do século XX, quando se tratava dos instrumentos como motor de direitos, motor de ação, títulos que dão forma eficaz a negócios e atos jurídicos que são passíveis de inscrição. São documentos que "têm força orgânica" e são, por si mesmos, "motores da ação" [7].

Também haverá uma espécie de **especialidade do direito material** ou especialidade do fato ou direito inscritível. Vamos nos lembrar aqui do elenco do art. 167 da LRP, tantas vezes citado, e que trata do rol de atos e fatos, atos e direitos que têm ingresso no Registro de Imóveis e que muitos o consideram um *nume-*

6 CARVALHO. Afrânio. *Registro de Imóveis.* 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 243 *et seq.*

7 ALMEIDA Jr. João Mendes de. Direito Judiciário Brasileiro. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940, Item IV, p. 203.

rus clausus, um rol taxativo, um número fechado do objeto inscritível. Esse fenômeno de projeção analógica derivou da ideia de que os direitos reais eram em *numerus clausus*, acarretando, via de consequência, que houvesse também um elenco ocluso, taxativo, um *numerus clausus* dos fatos inscritivos. Sabemos que não é bem assim. Já há algum movimento doutrinário colocando em questão essa taxatividade, embora a jurisprudência tenha mantido o entendimento ao longo do tempo[8].

Especialidade do direito de garantia e do objeto da inscrição

Eu queria fazer aqui um parêntese. Quando se fala em especialidade, numa certa perspectiva histórica, a expressão ocorre na chamada especialização da hipoteca. Nos regulamentos do século XIX verificamos que o termo "especialidade" está relacionado com as hipotecas, de modo a qualificá-las, isto é, torná-las peculiares, singulares, especiais, em contraste com as chamadas hipotecas gerais ou ocultas, que abarcavam todo o patrimônio do devedor. Era necessário especializar não só a hipoteca, mas determinar o bem imóvel que iria suportar esse direito real de garantia.

Podemos falar igualmente numa especialidade dos elementos acessórios do negócio jurídico. É preciso determinar muito bem as cláusulas acessórias dos negócios jurídicos – especialmente quando modulam o direito e impõem restrições. Exemplos são as cláusulas de incomunicabilidade, de inalienabilidade, o *modus* na doação e uma série de outras cláusulas acessórias que devem ser determinadas, especializadas, para que o negócio jurídico ao aceder ao registro imobiliário possa produzir os seus regulares efeitos.

Há também a especialidade da inscrição. O ato de inscrição é um ato de "transcriação". Não recortamos os elementos do título e os fixamos diretamente na matrícula. Em outras palavras, não há um translado literal do título inscrito, pois o registrador, de alguma forma, realiza um ato de criação na lavratura do ato de registro. Além disso, muitas vezes, o registrador transcende as meras declarações de vontade atendo-se, muito mais, à intenção das partes – mais do que à literalidade do título (art. 112 do CC).

A jurisprudência paulista, especialmente a do Conselho Superior da Magistratura, tem admitido que o registrador pode ultrapassar a literalidade do negócio e recolher o que representa a vontade das partes[9].

A especialidade da inscrição, portanto, é de fato um trabalho criativo do registrador, mas que deve ser fiel ao que buscaram as partes, redigindo o seu ato de forma clara, precisa e juridicamente impecável.

Em cada uma dessas dimensões temos que determinar muito bem o objeto da inscrição, as pessoas que atuam como partes, o título que embala o negócio, o próprio fato inscritível, o ato de registro...

Publicidade registral e a LGPD

Por fim, há um aspecto da especialidade da publicidade registral que vale a pena destacar. Não é qualquer elemento objeto de inscrição que se pode revelar e publicar. E esse tema vai entrar na ordem do dia quando a questão de o objeto da publicidade registral encontrar-se com a necessidade de se promover a tutela e a proteção de dados de caráter pessoal.

Nem tudo o que está no registro haverá de ser revelado e conhecido por todo aquele que tenha acesso às bases de dados do registro. Até porque as bases de dados do registro estão se irradiando por meios que antes não eram conhecidos pela sociedade. Antigamente o Registro de Imóveis se destinava a promover e aparelhar, basicamente, os intercâmbios de caráter econômico: eu vou comprar um imóvel, eu vou vender um imóvel, eu quero saber quem é o proprietário – quero saber se existe algum ônus, constrição, se o alienante é o titular do direito, se no registro se contém alguma intercorrência, uma vicissitude, que possa inocular o germe da insegurança jurídica na transação.

Os meios eletrônicos vão modificar a publicidade registral tal e como a conhecemos? Em vez de revelar a situação jurídica de um dado imóvel, será possível

8 DIP. Ricardo. *São taxativos os atos registráveis? In* RDI 47/34-7. Jul-dez. 1999. Na jurisprudência há copiosa série de decisões que sufragam a ideia de que o elenco do inc. I do art. 167 é em *numerus clausus*. V. Ap. Civ. 1111976-30.2016.8.26.0100, São Paulo, j. 1/9/2017, DJ 25/9/2017, rel. des. Manoel de Queiroz Pereira Calças.

9 A jurisprudência é uniforme. Cito, por exemplo: Ap. Civ. 268-6/4, Bauru, j. 31/1/2005, Dje 31/3/2005, rel. des. José Mário Antonio Cardinale. Ap. Civ. 0010544-43.2012.8.26.0126, Caraguatatuba, j. 6/11/2013, Dje 6/11/2013, rel. des. José Renato Nalini.

promover um inventário patrimonial das pessoas? Será possível, combinando-se os dados, traçar um perfil socioeconômico dos proprietários? Será possível municiar as empresas que atuam no mercado imobiliário com informações que só os registros mantêm em seus acervos?

Cresce em importância o interesse nos dados e elementos informativos que se acham em cada registro de imóveis do país e que podem ser tratados por novos meios eletrônicos. A informação prestada pelo Registro de Imóveis deve ser moderada? A resposta não é simples. Sempre será possível revelar a situação jurídica do imóvel, mas nem tudo aquilo que deu causa à inscrição pode interessar à sociedade – p. ex. aquisição decorrente de um litígio, de uma separação litigiosa guardada por segredo de justiça, a inscrição de um gravame, uma mudança de sexo etc.

Talvez tenhamos que adotar o "princípio de cortina" na publicidade registral, no sentido de que tudo que se acha atrás do biombo registral e que não represente um legítimo interesse para fundamentar, municiar, aparelhar o interessado na realização de um dado intercâmbio econômico, não deva ser revelado. O registro foi criado para atingir determinados fins. Podemos falar em *privacy by design*. O Registro de Imóveis é uma instituição jurídica que não pode ser reconvertida em mero instrumento de coleta, tratamento e difusão de informações e dados relativos a pessoas e a seus bens imóveis, de modo desconexo das finalidades essenciais da publicidade jurídica, subvertendo a teleologia do Registro de Imóveis.

Por outro lado, penso que igualmente não devam ser revelados todos os atos já cancelados, hipotecas extintas, penhoras levantadas, vendas consumadas, inalienabilidades já canceladas, gravames findos. Que interesse tudo isso pode ter para instrumentalizar uma compra e venda? Ou para se constituir uma garantia real? Não sopesamos muito bem o impacto que pode ter no comércio jurídico a entrega de meras cópias reprográficas das matrículas carregadas de informações, no fundo dispensáveis para o tráfico jurídico-imobiliário. Esse fato, por si só, convoca os profissionais que tendem a se especializar no escrutínio da situação registral, coisa que o próprio Registro de Imóveis eletrônico deveria promover.

Alguém poderá dizer: "querem acabar com a visualização da matrícula?" Ou "querem impedir que se conheça a cadeia dominial dos imóveis?" É evidente que não! O Registro em meios eletrônicos pode aperfeiçoar a informação registral e promover, com base em novas tecnologias, a precisão e a segurança do sistema, consagrando, finalmente, a fé pública registral. Aquilo que o registro publica, por meio de seus instrumentos de publicidade, é oponível em relação a todos os terceiros, como se acha no art. 54 da Lei 13.097/2015.

Uma simples matrícula hoje pode conter facilmente cem, duzentas páginas, ou mais. Será necessário criar um filtro de depuração da extensa carga informativa que se vai magnificando com a passar do tempo. Assim como os meios eletrônicos podem potencializar a assimilação e o tratamento massivo de dados – e proporcionar uma tredestinação não prevista pelo legislador – igualmente podem se constituir num importante instrumento para precisar, ainda mais, a informação jurídico-registral e aperfeiçoar a publicidade registral.

Causos registrais

Outro dia, no cartório, um cidadão pediu o seguinte: "eu gostaria de falar com o oficial porque eu não estou entendendo isso aqui". Eu peguei a matrícula e comecei a ler. Chegou a um determinado momento, olhei fixamente para o cidadão e disse: "Eu também não!". E ambos rimos... acho que o desarmei com uma expressão tão sincera e desconcertante.

De fato, eu não estava entendendo. Por qual razão? Era uma propriedade constituída de fração de fração de fração. Eu confesso que tenho uma certa limitação no domínio da ciência matemática. Aí chamei uma escrevente lá no cartório, muito boa em matemática e, de fato, havia uma divergência. Ficamos em dúvida. A máquina realiza operações complexas em questão de segundos... Por que não assimilar as novas tecnologias para precisar ainda mais a informação registral?

Essas questões todas precisam ser muito bem trabalhadas para que a informação seja precisa, para que a informação seja inteligível não só pelo técnico, não somente pelo registrador, notário, juiz, advogado,

mas pelo cidadão, o homem comum do povo, seja ele quem for. Na esmagadora maioria dos casos, o que se quer saber é se fulano é proprietário e se pode livremente dispor de seu bem. Para isso a publicidade registral foi concebida.

Especialidade objetiva – generalidades

Descrição é a representação do objeto a partir de seus atributos sensíveis, seus característicos e de sua relação a partir da situação.

Tradicionalmente, no RI a descrição se dá pela *narrativa literária* por meio da qual se representa por meio de um discurso narrativo o aspecto exterior das coisas e de sua situação.

Exemplos na LRP: "características, confrontações, localização e área (se rural) ou ainda logradouro, número e de sua designação cadastral (urbano) (art. 176 da LRP) ou indicação da situação do imóvel: lado par ou ímpar do logradouro, quadra, distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima (art. 225 da LRP).

A determinação está baseada na descrição. Essa foi a forma que o sistema registral brasileiro encontrou para determinar o bem objeto da descrição. A descrição é a representação do objeto a partir de seus atributos sensíveis – vamos reduzir um pouco a definição porque ela é complexa: a descrição se dá a partir das características do objeto e de sua relação a partir da situação. Em um processo de aproximação saímos da divisão territorial administrativa do Estado, voltando-nos para a comarca, depois para o município, depois para o distrito, subdistrito, depois vamos promovendo aproximações para determinar claramente qual é o objeto da descrição.

Tradicionalmente, no Registro de Imóveis a descrição se dá pela narrativa dos fatos inscritos. Adotamos o modelo narrativo porque não havia outra forma de determinação do objeto, não havia uma interconexão com o cadastro imobiliário, como havia na Alemanha. O cadastro napoleônico trabalhou desde o século XIX na determinação das parcelas por meio das quais se representa a configuração e situação da parcela no espaço. Os exemplos da Lei de Registros Públicos reclamam a enunciação de características, confrontações, localização, área, logradouro, número, designação cadastral, indicação da situação do imóvel, lado par, lado ímpar do logradouro, quadro, distância, indicação da esquina mais próxima. Quer dizer, são elementos cardeais para a determinação do bem.

Pequena sinopse histórica

- 1846 – 1865 – descrição hipernarrativa.
- 1865 – 1890 – descrição tabular.
- Decreto 451 B/5/1890 – Torrens. Inauguração da matrícula (art. 10 – livro matriz) e utilização de métodos de especialização técnicos (art. 22). Goniômetros = termo genérico para instrumentos de medir ângulos).

Eu vou fazer um pequeno histórico a respeito de como nós tratamos a especialidade objetiva ao longo do tempo.

Nós temos uma primeira fase, que se inaugura em 1846 e que se estende até 1865, em que a descrição era "hiper narrativa". Perdoem-me o excesso da expressão. A descrição nessa época era algo distinto da mera transcrição da escritura pública. No período do primeiro regulamento hipotecário (1846-1864), os elementos da escritura vinham para o registro igualmente de forma narrativa, mas não inteiramente coincidente com a verba tabelioa. Narrava-se o próprio título, o ato notarial. A transcrição era uma narrativa de uma narrativa. Abro um parêntese: este fato deve estimular os historiadores do direito à pesquisa do que percebi pelo simples manuseio de velhos livros de registro.

De 1865 até 1890 a descrição passou a ser tabular, embora ainda narrativa, descritiva, no que dizia respeito à determinação do objeto inscrição.

E entramos, então, na fase de ouro do registro hipotecário brasileiro, que é a fase do grande José Tomás Nabuco de Araújo. Ele foi um homem além do seu tempo porque, conhecendo a fragilidade do sistema francês, ele se debruçou sobre algumas experiências de algumas regiões da Alemanha e estudou com muita atenção um sistema que então se desenvolvia, o sistema belga. A partir das referências mais importantes do Velho Continente, elaborou uma proposta de re-

forma do regime da publicidade hipotecária de 1846, embrenhando-se num complexo processo legislativo (que duraria dez anos), dando-nos um sistema de registro hipotecário eficiente, buscando dotar o Brasil de um verdadeiro sistema de publicidade registral, acolhendo o domínio e os direitos reais limitados e de garantia. A partir do decreto de 1865, o registro brasileiro deixou de ser registro hipotecário e passou a ser registro geral, atraindo para o sistema da publicidade registral a propriedade e os direitos reais limitados.

Veio posteriormente o Decreto 451-B/1890, que criou entre nós o Registro Torrens, inaugurando a matrícula. O art. 10 dessa lei cria o registro tabular e a matriz:

> Art. 10. Terá o official um registro, em livros de talão, denominado - matriz -, no qual fará as matriculas, com declaração de todas as clausulas dos actos, que gravarem os immoveis, lavrando assento especial para cada immovel.

Aqui surge a ideia bem-acabada da "circulação da propriedade". Assim a justificava Rui Barbosa na reforma da lei hipotecária representada pelo Decreto 451-B de 1890: visava-se a "creação de um systema de publicidade hypothecaria, adequado a patentear exactamente a condição juridica do solo, com os direitos reaes e gravames, que o onerarem", permitindo a "mobilização da propriedade territorial mediante um conjuncto de alvitres, convergentes a assegurar a transmissão prompta dos immoveis, a constituição facil das hypothecas e a cessão dellas por via do endosso"[10].

Eis aí, perfeitamente enunciada, a ideia de representação dos créditos e a circulação pela sua cessão. E é aqui que aparece um aperfeiçoamento técnico para determinação dos bens imóveis: a utilização de goniômetros, instrumentos para medir ângulos.

Vamos dar um salto, pois esta não é uma exposição sistemática das sucessivas reformas legislativas, mas um destaque de alguns aspectos relacionados com o aporte de novas tecnologias para o aperfeiçoamento do Registro de Imóveis. Vamos direto para a atual Lei de Registros Públicos, de 1976, onde retorna fulgurosa a nossa matrícula, cuja recidiva representou, de fato, um grande avanço.

A sua defesa e a sua adoção no Brasil se devem a algumas autoridades destacadas. Lembro-me de um nome, ícone do Registro de Imóveis do Brasil: Elvino Silva Filho. Ele capitaneou a delegação brasileira que acorreu a Buenos Aires, entre os dias 27 de novembro e 2 de dezembro de 1972, para a fundação do CINDER – Centro Internacional de Direito Registral no transcurso do I Congresso Internacional de Direito Registral.

As conclusões desse importante encontro internacional colheram sugestões dos participantes e eu gostaria de destacar o item X:

> "X - Debe adoptarse como base para la registración la unidad inmueble y su manifestación formal, a través del folio o ficha real, para la aplicación del principio de determinación y la conveniente vinculación con el régimen catastral. La utilización de la unidad inmueble sustenta la vigencia íntegra de los principios de especialidad y tracto sucesivo".

O fólio real era defendido muitos anos antes de ter sido consagrado na legislação brasileira por figuras de prol do que viria a ser, tempos depois, o IRIB: Elvino Silva Filho (Campinas, SP), Pedro Silveira Gonçalves (9º Registro de Imóveis de SP), Nelson Lobo (RI de São Vicente, SP), Ely Guedes (RI de Registro, SP), José Fernando de Conti (RI de São Caetano do Sul, SP), Acrísio Cardoso de Souza (Tabelião de São Caetano do Sul, SP), Edson Josué Campos Oliveira (4º Tabelionato de São Paulo), Léa Emília Braune Portugal (RI de Brasília), Francisco Casimiro Martins Ferraz (RI de Belo Horizonte, MG) Carlos Henrique Salles (RI de Belo Horizonte, MG), Antonio Pádua Ramos Mello (RJ) , Fernando Bezerra Falcão (RJ) Silvério Ximenez Azevedo (Tabelião em Santa Catarina) e Roberto Baier (RI de Blumenau, SC). Nomes importantes do Registro de Imóveis e Notas na segunda metade do século XX e que merecem nosso reconhecimento.

Faço um parênteses para anotar um aspecto muito relevante. O Judiciário bandeirante, desde sempre, esteve ao lado dos registradores brasileiros na busca

10 BARBOSA, Ruy. *Lei torrens*. In *Obras completas de Rui Barbosa*. Vol. XVIII (1891). Tomo II. Relatório do Ministro da Fazenda. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 293.

Pequena sinopse histórica	
1846 – 1865	Descrição hipernarrativa
1865 – 1890	Descrição tabular: Decreto 451 B/5/1890 – Torrens. Inauguração da matrícula (art. 10 – livro matriz) e utilização de métodos de especialização técnicos (art. 22). Goniômetros = termo genérico para instrumentos de medir ângulos).
1890 – 1976	Descrição tabular + descrição técnica (rumos, distâncias, graus, etc.). Levantamentos planialtimétricos. Mecanização do registro e uma espécie de recidiva na descrição hipernarrativa.
2001	Georreferenciamento do imóvel rural. (Lei 10.267/2001).
2009	Lei 11.977/2009 - criação do Registro Eletrônico de imóveis.
2017	Lei 13.465/2017 – Demarcação urbanística (inc. I, § 1º do art. 19); RF (art. 35); imóveis rurais em unidade de conservação situados em região de difícil acesso - vértices virtuais - consagração do SREI e do ONR.

do aperfeiçoamento técnico e jurídico dos profissionais da fé pública. Muitas vezes criticado, o Poder Judiciário, entretanto, é a pedra angular do sistema registral já que seus pronunciamentos poderão emprestar maior ou menor importância à própria atividade na medida em que se reconheçam e protejam os direitos proclamados pelo Registro.

Assim, para marcar nesta publicação, aponto os nomes do desembargador José Carlos Ferreira de Oliveira, Corregedor-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, e do Dr. Rui de Melo Almada, Juiz de Direito da Vara dos Registros Públicos da Capital de São Paulo. Eles a tudo assistiram, emprestando seu brilho intelectual ao encontro de registradores.

Voltemos ao tema da determinação imobiliária e dos recursos tecnológicos postos à disposição dos registradores. Elvino mais tarde faria uma reflexão sobre aquela experiência em Buenos Aires:

> "Temos a inteira convicção de que a mudança da técnica registral era absolutamente indispensável e imprescindível no momento atual da evolução e do desenvolvimento técnico-legal e econômico-jurídico que o Brasil atravessa".

> "A introdução do *folio ou ficha real* no Brasil propiciará u'a maior rapidez na técnica do Registro de Imóveis, sem quebra dos princípios informativos que lhe deram, desde a vigência do Código Civil, até agora, uma indispensável e tranquila segurança, mas que, entretanto, como dissemos, não lhe ensejava a rapidez e celeridade exigida pela dinâmica da vida atual" [11].

Elvino foi um grande registrador. Anteviu as grandes mudanças que adviriam com o impacto das novas tecnologias, especialmente a informática. Deixemos para outra oportunidade essa abordagem.

Nós experimentamos um fenômeno curioso com a nova matrícula: retornamos às origens, uma espécie de recidiva da transcrição. É evidente que o fólio real foi um avanço inegável. Mas retornaríamos àquele modelo narrativo dos primórdios da legislação hipotecária. Sumiram as colunas. Sumiu a tabulação dos dados e voltou a forma narrativa e cronológica de consumação da inscrição (inc. I do art. 231 da LRP). Salvo a experiência do mesmo Elvino Silva Filho, em

11 SILVA FILHO. Elvino. *A unidade imóvel – "folio real" - e a mecanização dos registros no Brasil. In* RT: 477:35, julho de 1975.

OBRA DO PINTOR *NAIF* JUCA - OVÍDIO DE ANDRADE MELO (1925 - 2014)

São Paulo – que criou a matrícula afeiçoada ao modelo do sistema alemão –, eu não conheço outro que tivesse autoridade para afirmar "meu sistema é melhor do que o sistema da lei". Eu tenho a impressão de que o modelo adotado pelo Elvino foi abandonado, mas era um modelo eficiente, como eu vi com os meus próprios olhos na Alemanha, em Colônia, quando visitamos o sistema registral daquele país em companhia do meu querido amigo e professor Jürgen Philips, sempre lembrado e pranteado.

A partir de 1976 houve a mecanização do registro. Muitos cartórios brasileiros ainda estão nessa fase intermédia, e não é de admirar. Se há uma atividade que é radicalmente tradicional, essa atividade é a de registro. São os cartórios as reminiscências vivas das grandes tradições jurídicas do ocidente. Continuamos lavrando em livros, talvez não usando a máquina de escrever – porque nem assistência técnica hoje teríamos, mas usando o computador como se fosse uma típica máquina de escrever.

Existem os carimbos, mas agora falamos em carimbo do tempo. Existe o selo, mas agora temos os selos eletrônicos de autenticidade, como se o selo fosse um epifenômeno da autenticidade conferida pelo próprio profissional, que detém essa atribuição legal de conferir certeza, autenticidade aos negócios jurídicos...

O registrador tem que estar próximo e atento às necessidades sociais. O registrador, por uma modelagem de caráter técnico de Direito formal, se afastou desse contato direto com as partes. Agora retornou com a usucapião extrajudicial, com a retificação de registro, com as notificações na execução extrajudi-

cial das alienações fiduciárias. Ao se afastar das demandas das partes, assimilando progressivamente novos recursos eletrônicos, o Registro de Imóveis se transforma em uma espécie de *hub* na intermediação das necessidades que são recolhidas e reduzidas a um título, que depois vai desaguar no Registro de Imóveis por meio de plataformas eletrônicas. O registrador integra esse *hub* (centrais) que recebe o título já formado das instituições do crédito imobiliário, dos tabelionatos, do Judiciário, da Administração Pública. Ele acaba por se transformar num pivô de sustentação de intercâmbios de informação. Se o registrador se mantiver como mero nó, sem agregar valor à atividade, a tendência é perder importância, convertendo-se em um nó burocrático na imensa rede de informações. Cada nó representa uma etapa burocrática.

O que nós devemos tratar, e muito bem, é de como re-conformar o registro para atendimento das necessidades da sociedade contemporânea, que certamente opõe resistência a esse modelo hiper burocrático.

Voltemos ao tema da minha exposição. Os elementos indicadores à determinação do imóvel foram variando ao longo do tempo. Nós encontramos registros feitos com descrições que hoje não fazem muito sentido e que perderam a sua carga informativa com o passar do tempo.

A precária descrição dos imóveis no Registro Imobiliário

"limita-se [o imóvel] no passo onde mataram o Varela." (Sesmaria de D. Beatriz, 1556)

"parte da feitiçaria dos índios até onde se mete o rio Ayamá e daí até a riba da casa velha que foi de Chistovão Índio e outra casa que foi de um índio que se chama Aberama, onde estão uns cajus muito grandes." (Sesmaria de Vasco Lucena)

"faz pião em olho d´água no pau de colher para cima." (Um registro em Jacobina-BA)

"O medidor enchia seu cachimbo, acendia-o e montava no cavalo, deixando que o animal marchasse ao passo; quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua"[12].

A fiar-se no autor, a tecnologia utilizada para determinar e especializar o imóvel no imenso sertão brasileiro era essa. No século XIX já se achava bastante desenvolvido o Cadastro Napoleônico, que foi usado para se fazer levantamento cadastral na Alemanha. Algumas plantas cadastrais alemãs estão escritas em francês...

O fato é que as longevas descrições que tínhamos

12 Um sertanejo e o sertão, p. 167, cit. por Costa Porto, Sistema Sesmarial no Brasil. Brasília: UnB, 1978, p. 76).

Transcrição no Livro 3: descrição ainda precária

MATRÍCULA
herdou a mesma descrição
"perpetualidade dos vícios"

nos antigos livros de registro e de sesmarias acabaram, muitas delas, migrando para a matrícula. Em outras palavras: o modelo narrativo migrou para as matrículas prediais e nelas se aninhou até hoje. E não houve quebras disruptivas nesse processo. Nós continuamos com o modelo narrativo. Àquela época, a publicidade era favorecida pela posse efetiva, que é um elemento de publicidade bastante nítida para o meio rural brasileiro (*jus possidendi* – a posse que tem por substrato um direito de propriedade).

Durante muito tempo as ordenações não previam sistema efetivo de publicidade, salvo aquelas que se faziam naquelas cerimônias de entrega da coisa. Mas não houve uma mudança ruptural. Então essa matrícula tem uma transcrição de dados da descrição.

Há uma inovação legislativa muito importante que ocorreu em 2001, que é o georreferenciamento dos imóveis rurais.

Eu gostaria que alguém pudesse tentar esboçar um desenho a partir do memorial descritivo abaixo:

MEMORIAL DESCRITIVO GEORREFERENCIADO

Inicia-se a descrição deste perímetro no vértice **MHJ-M-0001**, de coordenadas **N 8.259.340,39m** e **E 196.606,83m**, situado no limite da faixa de domínio da estrada municipal de Pirapora e nos limites da fazenda Santa Rita, código Incra 00000000. Deste, segue confrontando com a Fazenda Santa Rita (Mat. 13.456) com os seguintes azimutes de distâncias:
96°24’17” e 48,05m até o vértice **MHJ-M-0002**, de coordenadas **N 8.259.335,03m** e **E 196.654,58m**; 90°44’06” e de 25,72m até o vértice **MHJ-M-0003**, de coordenadas **N 8.259.334,70m** e **E 196.680,30m**; 98°40’35” e 79,35m até o vértice **MHJ-M-0004**, de coordenadas **N 8.259.334,70m** e **E 196.680,30m**; 98°40’39” e 32,41m até o vértice **MHJ-M-0005**, de coordenadas **N 8.259.317,84m** e **E 196.790,78m**...

Ou então, que se peça ao senhor João Alcides, na conhecida crônica do nosso Eduardo Augusto, de Conchas, para descrever o imóvel do qual ele é proprietário[13]. O sítio dele está descrito assim. Percebem que a matrícula, tal e qual nós a conhecemos, já não serve para acolher essa nova realidade representativa? A linguagem mudou porque mudou o código subjacente. Os nossos meios digitais (georreferenciamento) revelam uma realidade que somente com o apoio de máquinas pode ser percebida.

Muitos colegas do interior de São Paulo, adotando as sugestões do registrador Eduardo Augusto (pioneiro nas discussões do geo), adotaram a prática de levar para a matrícula o desenho para que se revele graficamente o objeto da matrícula. É uma solução prática, mas ineficiente: é como assistir *slides* num *home theater* bem estruturado. Na verdade, o meio digital transforma a mensagem, e o próprio emissor e receptor, na *boutade* de McLuhan.

Esses dados agora se acham num repositório eletrônico. A partir de 2001 os dados georreferenciados permanecem à margem dos tradicionais livros de registro, em repositórios eletrônicos, uma nova espécie de livro registral, ainda não previsto em lei ou em regulamentos. Vimos discutindo, no âmbito do CNJ, a criação de repositórios digitais confiáveis. Esperemos que o ONR se consolide para que os livros digitais, repositórios inteiramente eletrônicos, sejam regulamentados pelo CNJ.

Sabemos que caberá à Corregedoria-Nacional do CNJ regulamentar a matéria tanto no que se refere aos livros e demais repositórios eletrônicos do Registro de Imóveis (na condição de agente regulador do ONR e do SREI – art. 76 da Lei 13.465/2017) quanto às demais especialidades de notários e registradores (§ 5º do art. 103-B da EC 45/2004 combinado com o inciso X do art. 8º do Regimento Interno do CNJ).

Não se deve olvidar que os livros cartorários e “demais repositórios dos órgãos do Poder Judiciário poderão ser gerados e armazenados em meio totalmente eletrônico” e que o próprio Poder Judiciário, por seus órgãos, regulamentará a matéria, no que couber, no âmbito de suas respectivas competências, conforme os artigos 16 e 18 da Lei 11.419/2006.

Aqui quero fazer uma pequena digressão. Como se sabe, o Regimento Interno do CNJ (Resolução 67, de 3 de março de 2009) é “ato normativo primário, cujo fundamento de validade é extraído diretamente do

13 Recomendo a leitura do excelente artigo *Especialidade Objetiva e Georreferenciamento.* AUGUSTO. Eduardo Agostinho Arruda. *In* São Paulo: IRIB. Boletim do IRIB em Revista n. 319, 2004, pp. 51-58. Acesso: https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2605.

art. 5º, § 2º, da EC nº 45/2004", consoante vem decidindo o STF (MS 35.151, j. 19/9/2017, Dje 21/9/2017, rel. Min. ROSA WEBER). Com base no Regimento Interno do CNJ, foram definidas e atribuídas competências à Corregedoria Nacional de Justiça e, entre elas, releva o inc. X do art. 8º que dispõe competir à Corregedoria Nacional:

> "expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correcionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça".

Há um ponto de mutação agora. Eu não queria usar essa palavra "ONR", ela causa certa resistência porque foi mal compreendida e assimilada pelos nossos pares. A estrutura do ONR acolhe os interesses das Centrais Estaduais e faz do ONR um órgão de verdadeira representação dos registradores imobiliários brasileiros. Do pão entende o padeiro, da mole o moleiro, do Registro de Imóveis eletrônico quem entende é o registrador!

O Registro Eletrônico de Imóveis é uma tarefa atribuída expressamente pela lei aos registradores imobiliários. Esse entendimento foi prestigiado pelo CNJ em uma decisão memorável oriunda do Estado do Sergipe. Havia localmente uma divergência entre duas centrais prestadoras de serviços compartilhados – o que era esperável pelos críticos do modelo, como eu o sou de maneira pública e leal. De um lado havia um sistema, posto pelo tribunal local, e que respondia a uma iniciativa de alguns registradores que o patrocinavam. Uma parcela dos registradores do estado se opôs e a questão repercutiu no CNJ e ali se decidiu que o tribunal não podia impor ao registrador o modelo que o tribunal alvitrara e que era patrocinado por alguns registradores (alguns de outros Estados) e de outras centrais de serviços eletrônicos compartilhados. Isso foi muito interessante. O tribunal local não se conformou com a decisão do Sr. Corregedor Nacional e recorreu ao Plenário do CNJ. O ministro relator colocou o tema na mesa e foi votado o que ficou consagrado em um acórdão, decisão colegiada, de que a literalidade do artigo 37 da lei impôs um limite à própria Administração Pública. Serão os próprios registradores imobiliários que criarão e adotarão o sistema do registro de imóveis eletrônico, não a iniciativa privada, não entidades de classe que possam ter interesses divergentes, nem mesmo o tribunal.

Essa decisão acha-se publicada. Na plataforma Kollemata encontrarão um dossiê completo[14].

O ONR há de ser um ponto de inflexão no desenvolvimento tecnológico do Registro de Imóveis brasileiro. Com a progressiva digitalização das fontes de dados (georreferenciamento, títulos eletrônicos portados em XML, penhora *online*, indisponibilidade de bens, ofícios eletrônicos), nos damos conta de que a utilização de meios eletrônicos no processo de registro tem o condão de alterá-lo radicalmente, quando não reconformá-lo à imagem e semelhança de suas ferramentas tecnológicas. A natureza dos dados se transforma. Os dados em si, quando combinados, revelam troços de informações úteis; eles próprios não se transformam, o que se modifica é a maneira de os combinar, processar. expressar e representar as informações.

O próprio ato de titulação está sofrendo uma mudança muito importante porque agora os títulos se formam no bojo de sistemas eletrônicos – não se formam na origem, nem no destino, mas são gestados em instâncias tecnológicas intermédias a partir de *inputs* de dados na origem e *output* no destino. Por exemplo, os títulos digitais (notificações, contratos de alienação fiduciária, e congêneres), partem de um *input* sucessivo de *bits* e *bytes*, ordenados em nacos de informação (XML), expressos em códigos de máquina, dialetos de máquina, e se consubstanciam em programas de centrais eletrônicas. Olhando bem atentamente, o conceito de autoria se esvai. Quem é o autor de um documento que se origina da máquina? O emitente? O receptor? Ou os analistas de sistemas e programadores cujos algoritmos conformam os elementos que vão constituir o "título" inscritível? Os instrumentos de compra e venda e alienação fiduciária estão vin-

14 PP 0005549-59.2016.2.00.0000, Sergipe, j. 4/10/2017, Dje 9/10/2017, rel. Ministro João Otávio de Noronha. O dossiê de todas as decisões prolatadas no dito pedido de providências pode ser acessado aqui: http://kollsys.org/qt6.

do assim. O PDF somente é embarcado porque ainda precisamos do "desenho" do título, como o Sr. João Alcides, dependemos de um "redutor" da carga semântica representado pelo dialeto maquínico. O ser humano não lê código de máquina. Mas é para isso que existe a máquina: para ler o código de máquina. A máquina certamente deverá se constituir em elemento instrumental de importância vital para a realização das atividades humanas.

Uma coisa nós vamos ter que resolver: acesso universalizado. Está crescendo a exigência por acesso universalizado do Registro Imóveis por meios eletrônicos: consulta *online*, certidões digitais dinâmicas, estatísticas para fins de gestão pública territorial, apresentação remota de títulos imobiliários etc.

Eu recebi uma demanda do Banco Mundial para que respondesse uma pergunta singela: quantas mulheres adquiriram imóveis em um período definido. Como é que eu vou informar precisamente isso? No entanto, esse dado está no registro. Quantos portugueses adquiriram imóvel na década de 1980? Se não houver erro na especialidade subjetiva, esses dados estão lá. Mas como recolher, combinar e expressar esses dados?

A exigência de acesso universalizado é uma requalificação dos interesses. Antes o cidadão ia realizar uma operação de compra e venda e podia esperar um tempo razoável para realizar a diligência, para investigar a situação jurídica da propriedade. Mas hoje os títulos de crédito circulam nessas redes eletrônicas à velocidade da luz.

Aliás, eu queria trazer à consideração dos senhores e senhoras uma passagem do mesmo Rui Barbosa muito interessante. Em um longo comentário sobre o Registro Torrens, diz que o Registro de Imóveis deveria ser tão eficiente que o cidadão pudesse realizar os intercâmbios pelo telégrafo. Olha só! Pelo telégrafo. Por meios, naquela altura, elétricos, com impulsos elétricos. Ele anteviu muito do que nós estamos vivenciando quase um século depois. Rui Barbosa foi um gênio. Ele percebeu o fenômeno da expansão do sistema nervoso por redes elétricas, como a seu tempo Marshall McLuhan. Eis a fala do ministro da Primeira República: nas colônias britânicas as petições se transmitem pelo "telegrapho e pelos correios", bem como "as informações os titulos concernentes á inscripção e ás mutações da propriedade, remettidos de todos os pontos da colonia pelos interessados e devolvidos a estes depois de consumado o registro na capital" [15].

Vamos a um tema sensível, difícil de ser tratado com os nossos colegas, que é o barateamento dos serviços. Os meios eletrônicos proporcionam economia de escala e vão levar inexoravelmente à diminuição de custos. É evidente que não existe almoço grátis, mas não tem absolutamente nenhum sentido que os serviços eletrônicos sejam mais caros do que os serviços praticados no balcão de cartório. E isso tem acontecido e é paradoxal porque esse movimento vai exatamente na contramão da tendência da economia digital.

Nós temos problemas sérios de assimetrias. Cartórios que têm plenas condições de se tornar líderes de eficiência em face de outros tantos cartórios, que sequer têm condições econômicas para dotar a serventia de uma estrutura minimamente aparelhada para responder a esses desafios. Nós viemos com a missão de resolver essa equação por meio de uma infraestrutura de governança e regulação. Ou resolvemos os problemas da sociedade digital ou seremos "solvidos" no processo. Ou a solução nasce de nós, organicamente, ou ela nos será imposta de fora para dentro.

15 BARBOSA. Rui. *A execução da Lei Torrens na Capital Federal – Informações ao Chefe do Governo Provisório*. 12,1,1891. *In* UFLACKER. Augusto. *Systema Torrens*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria Americana, 1899, p. 248.

SISTEMA NEOREGISTRAL E NOTARIAL

Eu ia falar um pouco sobre o SINTER, que foi objeto de discussão exaustiva no âmbito do IRIB. Vi, pelas repercussões gerais, que muitos se quedaram muito felizes, inclusive alguns colegas, com o advento do SINTER. Eu tenho uma ideia formada a respeito disso tudo e ela é bastante crítica.

Na verdade, muitos de nós estamos ajudando a construir um extravagante sistema "neorregistral", "neonotarial", que se instala no eixo das atividades do extrajudicial a cargo de um órgão da Administração Pública Federal que nem sequer tem atribuição legal, constitucional, para lidar seja com cadastro, seja com registro de direitos.

Esse sistema é uma esfinge que poucos compreenderam. O decreto do SINTER não vem sozinho, mas acompanhado de um plexo normativo que configura uma verdadeira antevisão do inferno, na minha opinião. E eu tenho o dever de revelar aos senhores a minha percepção, para que possam tomar as decisões que quiserem tomar, se posicionar, participar do debate, interferir nas discussões.

Esses decretos formam o que eu chamei de esfinge neorregistral. Por quê? O Decreto 8.764/2016 se coordena com o Decreto 8.777/2016, que prevê a publicação de dados contidos na base de dados do governo e com outro – Decreto 8.789 do mesmo ano –, que prevê o decaimento dos dados registrais reconvertendo-os a dados meramente cadastrais. Os dados mantidos e conservados nas Serventias.

Quais são os objetivos do conjunto regulamentar? Acesso não só público, mas igualmente privado, a fomentar novos negócios. Os dados serão considerados de livre utilização pelo governo e pela sociedade. A publicidade é um preceito de caráter geral e a exceção o sigilo, e este vem previsto no corpo do regulamento, como o sigilo de dados financeiros, bancários, fiscais etc.

SISTEMA SINTER - ESFINGE NEOREGISTRAL

Todo o processamento dessas informações será feito por máquina. Em breve seremos escrutinizados por *software* de inteligência artificial, com a formação e utilização de repositórios e tecnologia de Big Data, coleções imensas de dados que revelam preciosas informações privadas dos cidadãos brasileiros. Nunca se deve esquecer que os dados relacionados com as pessoas, relativamente à sua situação jurídica e patrimonial, acham-se conservados nos cartórios, onde devem ser mantidos e protegidos (arts. 22 a 27 da LRP c.c. art. 46 da Lei 8.935/1994).

Alguém já disse que os dados são o ativo mais importante do século XXI. Não nos esqueçamos que a Receita Federal se apoia em um braço tecnológico que é o Serpro, empresa pública sob a forma de sociedade anônima de capital fechado que tem notórios interesses em desenvolver programas para apuração

de tendências, vender informações, além de colaborar com o aperfeiçoamento de instrumentos de fiscalização da RFB. Mas o sistema criado não pode ter a pretensão de assimilar o próprio sistema registral brasileiro, coisa que parece estar acontecendo.

Política de dados abertos (Decreto 8.777/2016)

- Publicação de dados contidos nas bases de dados do governo.
- Objetivos: acesso público e privado e fomentar novos negócios (inc. VII do art. 1º e inc. VI do art. 5º). Dados: livre utilização pelo governo e sociedade (art. 4º).
- Publicidade preceito – sigilo exceção (inc. I do art. 3º).
- Processamento por máquinas (dados abertos).
- Atualização periódica (inc. VI do art. 3º).
- Dado acessível (inc. II do art. 2º).
- Publicidade registral X direito à privacidade.

Os dados "tornados" meramente "cadastrais", relativamente ao Registro Civil de Pessoas Naturais, contam com previsão no inciso III, § 1º do art. 3º do decreto 8.789/2016. O Registro Civil de Pessoas Jurídicas, no inc. II do § 1º do art. 3º e, por fim, no Registro de Imóveis, no inc. I do § 2º do art. 3º, onde se prevê o acesso a "informações constantes da Declaração de Operações Imobiliárias – DOI, relativas à existência do bem imóvel, localização do ato registral, número e situação de CPF e CNPJ das partes".

Parece ocorrer aqui uma espécie de reconversão dos dados que compõem o plexo de informações blindadas com o sigilo fiscal relativamente às transações imobiliárias informadas pelos cartórios pela via da DOI.

Compartilhamento de dados (Decreto 8.789/2016)

- **Dados registrais X cadastrais** decaimento
- Exceção: **dados fiscais ou bancários** (§ 1º do art. 1º e parágrafo único do art. 4º).
- Compartilhamento por máquinas (art. 3º)
- Dados "cadastrais": **RCPN** (inc. III, § 1º do art. 3º); **RCPJ** (inc. II); **RI** (inc. I, § 2º).

Sabemos que a regra de ouro do tratamento de dados enviados à RFB para execução de seu mister é o sigilo fiscal (art. 198 do CTN). Todavia, a Portaria RFB 1.384, de 9/9/2016 faz presumir que os dados relativos à DOI não estão cobertos pelo manto do sigilo fiscal, em aparente contradição com a regra do referido art. 198 do CTN. Além disso, vale rememorar o disposto no art. 197 do CTN, que prevê a possibilidade de *requisição de informações* a dados de terceiros custodiados e mantidos pelos Oficiais de Registro de Imóveis, obedecidos os preceitos do devido processo legal. Nesse sentido, o CTN está perfeitamente afinado com o art. 41 da Lei 11.977/2009 e §§ 6º e 7º da Lei Federal 13.465/2017. A assimilação do acervo do Registro de Imóveis (dados estruturados com base no Manual Operacional do SINTER dos livros de registro), torna completamente devassável os dados que, de outro modo, poderiam ser acessados pela administração pública fazendária com base nos estritos limites legais.

Portanto, a DOI, que antes era um elemento acessório da legislação do Imposto de Renda, protegida pelo sigilo fiscal, agora é compartilhada com terceiros. Ao promover essa transubstanciação, já não estamos diante de "dados registrais", não são mais dados protegidos pela legislação federal; pelo decreto são efetivamente "dados cadastrais" compartilháveis. Isso é manifestamente inconstitucional e fere o direito protetivo dos dados de caráter pessoal e patrimonial.

Quem tem competência para regulamentar o Registro Eletrônico previsto no art. 37 da Lei 11.977/2009? Nós entendemos que é o Poder Judiciário. Só que uma secretaria do Executivo Federal entende que não, arvorando-se na ideia de que compete ao Executivo federal regulamentar as leis relativas à organização do sistema registral.

O Judiciário, efetivamente, vem de regulamentar a legislação federal no que diz respeito às atividades notariais e registrais – os chamados "órgãos" dos serviços notariais e registrais (EC 45/2004). Órgão é um elemento integrante e essencial do corpo judiciário, não se trata de uma atividade jurisdicional, é certo, mas é judiciária em sentido lato, uma atividade que se assemelha muito à atividade do juiz. Nada mais lógico e natural que seja o próprio Poder Judiciário o agente regulador do SREI, que, aliás, já tem essa competência constitucional de fiscalizar e regulamentar a atividade.

Hierarquia do SREI
Sistema de Registro
de Imóveis Eletrônico
CNJ
Agente regulador do ONR (§ 4º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
ONR
Implementará, operará o SREI (art. 76 da Lei 13.465/2017). As unidades de RI ficam vinculadas ao ONR (§ 5º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
SREI
Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (art. 37 da Lei 11.977/2009). As unidades de RI integram o SREI (§ 5º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
Unidades de RI integradas SREI vinculadas ONR
(§ 6º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
Poder Judiciário
Acessa o SREI (§ 6º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
Ministério Público
Acessa o SREI (§ 6º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
Autoridades policiais
Acessam o SREI (§ 6º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
Autoridades tributárias
Acessam o SREI (§ 6º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
SINTER
Acessa o SREI (§ 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017)
Administração pública Federal
Acessa o SREI (§ 7º do art. 76 da Lei 13.465/2017)

Os dados reunidos no SINTER é um modelo de repositório "esquizorregistral" porque promove redundância informativa e de dados. No Decreto do SINTER fala-se que haverá o acolhimento de um fluxo dinâmico de dados entre os cartórios brasileiros e o SINTER (art. 1º c.c. § 1º do art. 5º). Cada um dos senhores, em cada uma das serventias desse imenso país, terá que remeter dinamicamente à Receita Federal todos os dados praticados de forma estruturada. Nós vamos inaugurar, no coração da RFB, o esperado Registro Eletrônico de Imóveis que a lei atribuiu aos registradores instituir e operar.

O Manual Operacional do SINTER, concebido por alguns colegas em colaboração com a RFB, é um regulamento do regulamento. Na verdade, está prevista no dito Manual a edição de normas complementares de maneira insinuante (inc. VI do art. 4º). Estamos retirando atribuições do Poder Judiciário. Na medida em que se comete à Receita Federal o poder de baixar normas regulamentando outras normas administrativas e regulamentares (e a própria lei 11.977/2009, constituindo o SREI), estamos diante de uma subversão legislativa.

Se existe uma instituição no país que é capaz de compreender a importância e o valor da atuação do registrador, inclusive prestigiando a sua independência jurídica, este é o Poder Judiciário, não a Administração Pública. Nenhum administrador vai entender que o agente subalterno possa simplesmente arrogar-se à liberdade e à independência jurídica para decidir de forma desconforme com a determinação hierárquica da administração. Isso não se enquadra muito bem nesse ambiente administrativo.

Matrícula Nacional. Quantas e quantas vezes ouvíamos aquela crítica obtusa de que o ONR ia instituir o "cartorião nacional", com a definição do "CPF do imóvel", como aliás previsto nesse decreto? Por qual razão – me digam por favor! – essas pessoas não saíram em ataque a essa captura de atribuições que são próprias ou do Judiciário ou do registrador? A Matrícula Nacional está no decreto. Formatação de repositório que configurará a situação jurídica patrimonial, está no artigo 5º e no artigo 8º...

SINTER – antevisão dos problemas

- **Normas formais** (processo registral). Limites regulamentares. Normas complementares (art. 4º inc. VI). Substituição das Corregedorias pela RFB.
- **Matrícula nacional. CPF do imóvel** – A formação de um repositório que configura a situação jurídica patrimonial (art. 5º e art. 8º). Código Nacional de Matrícula – CNM (artigo 235-A, da Lei de Registros Públicos.
- **"Outras informações"** (§ 3º do art. 5º). V. art. 13.
- **Publicidade registral** (art. 7º). Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF
- **Custeio do sistema** (art. 14). V. inc. VI, "a", do art. 84 da Constituição Federal: compete ao Executivo dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar aumento de despesa**.

Por fim essa hierarquia do sistema. Vejam que cada um dos elementos desse sistema encontra sua situação e fundamentação legal. O SINTER acha-se vinculado ao SREI.

Já tive ocasião de esgotar o assunto do SINTER, apresentando-lhes minhas críticas e sugestões em muitos artigos, entrevistas e debates.

É evidente que não nego a importância de um bom sistema cadastral que possa atuar em coordenação com o Registro de Imóveis brasileiro, desde que respeitadas as atribuições de cada instituição.

O Poder Judiciário haverá de regulamentar o quadro legal inscrito no art. 37 e seguintes da Lei 11.977/2009, oferecendo à sociedade brasileira um marco normativo e regulamentar fiável, seguro, estável. É preciso governança corporativa com poder de sanção. Caso contrário, as atividades serão alvo fácil de iniciativas de caráter estritamente privado, lembrando-nos que os dados do sistema registral e notarial brasileiro são, como disse o notável Manuel Matos, a fonte primária da nação.

Encerro com suas palavras, proferidas no dia 16 de fevereiro de 2006, por ocasião da assinatura de um convênio de cooperação técnica do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, Arisp e a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, Abecip:

"A fonte primária de informações para se formar a base de dados de um país é seu sistema de registros públicos; portanto, os cartórios fazem parte da estrutura da economia digital e talvez representem um dos seus pilares mais importantes" [16].

16 Vide: IRIB, ARISP e ABECIP celebram convênio para intercâmbio técnico, jurídico e científico voltado ao aperfeiçoamento do sistema de crédito e imobiliário. *In:* São Paulo: Boletim Eletrônico do IRIB n. 2326, 6/3/2006. Acesso: https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/44335.

EXPEDIENTE

Av. Paulista, 2.073 – Horsa I – Conjuntos 1.201 e 1.202 – CEP 01311-300 – São Paulo – SP.
Telefones: (11) 3289 3599 | 3289 3321 www.irib.org.br – irib@irib.org.br

Presidente
Jordan Fabrício Martins

Editora e jornalista responsável
Fatima Rodrigo (MTb 12576)

Fotos dos Eventos
Carlos Alberto Petelinkar | kpetelink@gmail.com

Projeto gráfico, ilustração e edição de arte
Eli Sumida